Deutscher Bundestag **Drucksache 17/887**

17. Wahlperiode 02. 03. 2010

Antrag

der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Axel Troost, Karin Binder, Dr. Gesine Lötzsch, Dr. Barbara Höll, Dr. Dietmar Bartsch, Herbert Behrens, Heidrun Bluhm, Steffen Bockhahn, Eva Bulling-Schröter, Roland Claus, Harald Koch, Katrin Kunert, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Ulla Lötzer, Thomas Lutze, Dorothee Menzner, Kornelia Möller, Richard Pitterle, Ingrid Remmers, Michael Schlecht, Dr. Herbert Schui, Dr. Ilja Seifert, Kersten Steinke, Sabine Stüber, Alexander Süßmair, Dr. Kirsten Tackmann, Sahra Wagenknecht und der Fraktion DIE LINKE.

Finanziellen Verbraucherschutz stärken – Finanzmärkte verbrauchergerecht regulieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Im September 2008 brach die Bank Lehman Brothers zusammen. Bis heute hat die Bundesregierung keine durchgreifenden Schritte zur Re-Regulierung der Finanzmärkte unternommen. Eine bessere Regulierung aus der Perspektive von Verbraucherinnen und Verbrauchern hat ebenfalls nicht stattgefunden. Im Ergebnis sind gerade die Kleinanleger, wie es die meisten Verbraucherinnen und Verbraucher sind, verunsichert, da nach wie vor unzulängliche und intransparente Finanzprodukte auf dem Markt sind.

Seit 2006 hatten viele Finanzinstitute gegen hohe Provisionen Lehman-Zertifikate verkauft. Bevorzugte Zielgruppe waren Kleinanleger mit hohem Sicherheitsbedürfnis. Banken, Sparkassen und Finanzinstitute priesen die angebliche Sicherheit der Finanzprodukte an und verschwiegen die Risiken. Die Folge: Mit der Pleite der Lehman Bank verloren viele Menschen ihre Ersparnisse. Denn bei Zertifikaten bedeutet der Ausfall des Emittenten den Totalverlust für die Anleger. Schon gibt es neue Auswüchse: Im Oktober 2009 stellte die Stiftung Warentest fest, dass Zertifikate als Anleihen betitelt werden – um den trügerischen Eindruck von Sicherheit zu vermitteln. Ein Berater-Test derselben Stiftung im Dezember 2009 ergab, dass von rund 150 getesteten Beratungsgesprächen keine einzige Bank mit „gut“ abschnitt.

Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beziffert den Schaden, der den privaten Haushalten durch falsche Anlageberatung entsteht, auf jährlich 20 bis 30 Mrd. Euro. So werden 50 bis 80 Prozent aller Langfristanlagen durch die Anleger vorzeitig und dadurch verlustträchtig abgebrochen. Der volkswirtschaftliche Schaden ist immens, denn durch den Verlust können viele Bürgerinnen und Bürger nicht mehr auf ihre Rücklagen zurückgreifen.

Zudem fallen versteckte Kosten an, bei Geldanlagen ebenso wie bei Krediten. Beispiele sind laufende Verwaltungsgebühren, Kosten für die Einbeziehung von Forderungen, Kontogebühren und Provisionen.

Der finanzielle Verbraucherschutz in Deutschland ist institutionell äußerst schwach ausgeprägt. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat – von einem eingeschränkten Mandat für Versicherungen abgesehen – keinen gesetzlichen Auftrag für den Verbraucherschutz. Informationen, über die nur sie verfügt und die für zivilrechtliche Prozesse von Verbraucherinnen und Verbrauchern nötig sind, darf sie nur mit Einwilligung der Unternehmen weitergeben. Verbraucherzentralen selbst verfügen weder über ausreichend rechtliche noch über finanzielle Handlungsmöglichkeiten. Anders als die deutsche Bundesregierung setzt Präsident Barack Obama sich in den USA bereits vehement für eine eigene und wirksame Verbraucherschutzbehörde für Finanzmärkte ein.

Was die Komplexität von Finanzprodukten betrifft, hat sich gezeigt, dass selbst hoch spezialisierte Bankberater die Produkte nicht verstehen. Verbraucherbildung allein kann das Problem oft hoch komplizierter und nicht selten auf Verschleierung angelegter Finanzprodukte nicht beseitigen. Die wenigen Maßnahmen der Bundesregierung greifen zu kurz. So bergen die zum Januar 2010 verpflichtend eingeführten Beratungsprotokolle die Gefahr, nicht die Verbraucherinnen und Verbraucher vor Verlusten, sondern die Kredit- und Finanzinstitute bzw. die Beraterinnen und Berater vor Haftungsrisiken zu schützen. Da die Protokolle nicht standardisiert sind, ist ihre Vollständigkeit und Korrektheit von Kundinnen und Kunden kaum einsehbar. Hinzu kommt: Bei juristischen Streitigkeiten müssen allein die geschädigten Verbraucherinnen und Verbraucher die Falschberatung beweisen. Diese Beweislastverteilung widerspricht der professionellen Verantwortung der Kredit- und Finanzinstitute.

Die provisionsgetriebene Beratung und produktbezogenen Verkaufsvorgaben führen dazu, dass an den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher vorbei beraten wird. Der rechtliche Spielraum bei der Ermittlung der Risikobereitschaft der Kundinnen und Kunden ist immens. Eine am 18. Dezember 2009 veröffentlichte Umfrage der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) ergab, dass rund 90 Prozent der befragten Kundenberaterinnen und -berater eine verbrauchergerechte Beratung fordern und sich dafür aussprechen, die unwürdigen Praktiken des Vertriebscontrolling zu beenden. Die Androhung von Versetzungen, Kürzungen der Gehälter oder Kündigungen bei Nichterreichen der Verkaufsziele seien Realität. Dabei hat der Verkaufsdruck durch die Finanzkrise noch zugenommen.

Es liegt ein erheblicher Mangel an unabhängiger Finanzberatung vor. „Finanzberatung" ist keine geschützte Berufsbezeichnung, und auch der Strukturvertrieb nennt sich unabhängig. Provisionsfreie Beratung wird in der Regel erst ab einer vorgegebenen Mindestanlagesumme und gegen Honorar angeboten. Die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) hat ausgerechnet: Mit der bisherigen Beratungsstruktur der Verbraucherzentralen würde es 30 Jahre dauern, bis jeder Haushalt wenigstens einmal beraten wäre.

Schließlich ist das Angebot an Finanzprodukten extrem intransparent. Eine klar erkennbare, standardisierte Angabe des Risikos fehlt. Ein Produktinformationsblatt, das laut Bundestagsbeschluss vom 3. Juli 2009 verpflichtend eingeführt werden soll, basiert nach wie vor nur auf Freiwilligkeit.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den finanziellen Verbraucherschutz institutionell zu stärken, hierzu
   - eine Verbraucherschutzbehörde für Finanzmärkte zu schaffen, die
     a) einen gesetzlichen Auftrag für den finanziellen Verbraucherschutz erhält,
     b) von der Solvenzaufsicht institutionell getrennt ist,

c) verbraucherpolitisch relevante Informationen an Verbraucherinnen und Verbraucher weitergeben und vor Missständen auf den Finanzmärkten warnen darf,

d) Verbraucherinnen und Verbraucher mit Durchsetzungsrechten gegenüber der Finanzbranche ausstattet,

e) eine unabhängige Ombudsstelle für Verbraucherbelange bietet,

f) über eine gesetzliche Umlage aus der Finanzbranche finanziert wird;

- die Verbraucherzentralen in ihrer Marktwächterfunktion zu stärken durch

  a) die rechtliche Möglichkeit der Sammelklage (nach dem britischen Vorbild der „Super Complaint"),

  b) ein Initiativrecht, um Missstandsverfahren einzuleiten,

  c) die Einrichtung eines Verbraucherbeirates bei der Verbraucherschutzbehörde (nach dem britischen Vorbild des „Financial Service Consumer Panel") sowie Beteiligungsrechte in verbraucherpolitisch relevanten Aufsichtsgremien,

  d) ausreichend finanzielle Mittel zur Ausübung der Marktwächterfunktion;

2. Finanzmärkte verbrauchergerecht zu regulieren

- sich für einen europäischen Finanz(produkt)-TÜV einzusetzen, der Finanzprodukte vor ihrer Zulassung auf Verbraucherfreundlichkeit und volkswirtschaftliches Risikopotenzial prüft und gefährliche Produkte vom Markt nehmen kann. Hierzu sind Mindeststandards und Risikoklassen zu definieren;
- bis zu einer europäischen Regelung für einen Finanz-TÜV alle nationalen Handlungsspielräume zu nutzen, um den Vertrieb von hoch riskanten Finanzprodukten einzuschränken;
- den Grauen Kapitalmarkt einschließlich Inhaberschuldverschreibungen und Anteilen an Personengesellschaften wie geschlossenen Fonds unter Aufsicht zu stellen;
- die Haftung desjenigen zu verschärfen, der das Kapitalanlageprodukt in den Verkehr bringt (Emittenten) oder seiner Mitglieder der Leitungs- und Aufsichtsorgane, wenn sie falsche Angaben über das Produkt verbreiten;
- die Beweislast bei fehlerhafter Beratung von den Verbraucherinnen und Verbrauchern auf die Anbieter umzukehren;
- die Verjährungsfrist bei Falschberatung und fehlerhaften Informationsmaterialien auf 30 Jahre ab Kaufdatum des Finanzprodukts zu erhöhen;

3. die unabhängige Finanzberatung auszubauen

- einen Fahrplan zu erarbeiten, um die Provisionsberatung schrittweise durch ein Berufsbild „zertifizierter Finanzberater/zertifizierte Finanzberaterin" zu ersetzen, die Berufsbezeichnung gesetzlich zu schützen und auf Honorarbasis zu vergüten. In die Erarbeitung des Berufsbildes sind Verbraucherschutzorganisationen und Gewerkschaften einzubeziehen;
- die unabhängige Finanzberatung durch Verbraucherzentralen zu Gunsten eines Angebots für einkommensschwache Haushalte personell und finanziell ausreichend auszubauen;
- die unabhängige Beratung und Unterstützung durch Schuldnerberatungsstellen personell und finanziell ausreichend auszubauen;

- produktbezogene Verkaufsvorgaben der Banken, Sparkassen, Finanzinstitute, Versicherungen und Vertriebe gesetzlich zu verbieten;

4. die Transparenz auf den Finanzmärkten zu verbessern
   - standardisierte Produktinformationsblätter für alle Finanzprodukte einzuführen. Bestandteile dabei müssen Risikoklasse, Worst-Case-Szenario des maximalen Verlustes und ein Preisschild sein, das die tatsächlichen Gesamtkosten ausweist;
   - das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) auf alle Produkte und Dienstleistungen und damit auch auf Finanzprodukte und Finanzdienste zu erweitern.

Berlin, den 2. März 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Finanzieller Verbraucherschutz muss gesetzlich verbindlich geregelt sein, statt die Verantwortung einseitig auf die Verbraucherinnen und Verbraucher abzuwälzen. Das Risiko von Fehlentscheidungen – bedingt durch unübersichtliche Märkte, hohe Komplexität und oft lang wirkende Folgekosten von Entscheidungen – bedarf einer Re-Regulierung der Finanzmärkte, einer drastischen Einschränkung von Finanzprodukten und für die verbleibenden Finanzprodukte einer angemessenen Regulierung und Transparenz. Verbraucherschutz ist nur auf der Grundlage von Qualitätssicherung, Rechtssicherheit und größerer Markttransparenz möglich. Zugleich kann finanzieller Verbraucherschutz in der privaten Altersvorsoge kein Ersatz für die öffentliche, umlagefinanzierte Rente sein, deren konsequenten Ausbau wir fordern.

Verbindlicher finanzieller Verbraucherschutz braucht auch effektive Institutionen. Deshalb fordern wir eine Verbraucherschutzbehörde für Finanzmärkte. Diese muss institutionell von der Solvenzaufsicht der Kreditinstitute und Versicherungen getrennt sein (Twin-Peaks-Modell), um Interessenkonflikte zu vermeiden. Verbraucherzentralen sind durch ihre Nähe zu Verbraucherinnen und Verbrauchern als Marktwächter besonders geeignet. Daher müssen sie rechtlich, personell und finanziell gestärkt werden, um ihre Marktwächter-Funktion in Zusammenarbeit mit der Verbraucherschutzbehörde auszuüben.

Um Finanzmärkte verbrauchergerecht zu regulieren, sind hohe verlässliche Mindeststandards unabdingbar. So ist z. B. die zum Januar 2010 wieder auf zehn Jahre verlängerte Verjährungsfrist bei Falschberatung nicht verbrauchergerecht. Finanzprodukte sind oft auf lange Zeit angelegt und Schäden werden häufig erst spät erkannt.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333